

1978

Dienstag, 24. Oktober 1961.

Exportrisikogarantie.

Volkswirtschaftsdepartement und Finanz- und Zolldepartement.
Gemeinsamer Antrag vom 12. Oktober 1961 (Beilage).
Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 19. Oktober 1961
(Einverstanden).

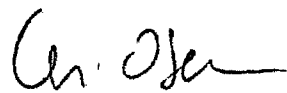
Der Bundesrat

b e s c h l i e s s t :

1. Vom vorgelegten Bericht wird in zustimmendem Sinne Kenntnis genommen;
2. den Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss betreffend die Aenderung der Vollziehungsverordnung vom 1. Mai 1969 zum Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie wird genehmigt;
3. dieser Bundesratsbeschluss wird auf den 1. November 1961 in Kraft gesetzt und in die Sammlung der Eidgenössischen Gesetze aufgenommen.

Protokollauszug an das Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat, Biga/3, Handel/10), an das Finanz- und Zolldepartement, an das Justiz- und Polizeidepartement und an das Politische Departement.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:



An den B u n d e s r a t

Bü. 225.3.allg.
Exportrisikogarantie

I.

- A. In den letzten Jahren haben sich die Bedingungen für die Ausfuhr von Kapitalgütern in der Richtung einer zunehmenden Belastung der Exportländer entwickelt. Die Abnehmer verlangen, teils wegen eigenen Finanzierungsschwierigkeiten, meistens aber auf Grund der durch Zahlungsbilanz- und Devisenengpässe bedingten Anordnungen ihrer Regierungen immer längere Zahlungsfristen. Das letztere ist insbesondere der Fall bei Entwicklungsländern, die ihre infolge des rapiden Bevölkerungszuwachses notwendigerweise weitgespannten Pläne nur zum Teil selbst finanzieren können und daher auf ausländische Hilfe aller Art angewiesen sind. Diese Staaten haben sich kurz- und mittelfristig schon sehr stark verschuldet. Gewissen Ländern, wie z.B. Indien und Pakistan, ist von den Experten der Weltbank bereits dringend empfohlen worden, keine Kredite mehr mit einer Laufzeit von weniger als 10 Jahren aufzunehmen. Selbstverständlich wird die Haltung der Entwicklungsländer auch durch die Angebote der Oststaaten in der Richtung längerer Rückzahlungsfristen beeinflusst. Als Folge dieser Entwicklung ist bei gewissen Kapitalgütern mit Kreditfristen von 5 Jahren ab Lieferung in vielen Fällen kaum mehr durchzukommen.
- B. Bis vor kurzem wurde die Empfehlung der "Berner Union" (internationale Vereinigung der Exportrisikogarantie-Institutionen), keine Garantien für Geschäfte mit Zahlungsfristen von über 5 Jahren nach Lieferung zu gewähren, im allgemeinen eingehalten. Unter dem Druck der Abnehmerländer, von Konkurrenzüberlegungen und insbesondere der amerikanischen Exportoffensive ist aber diese Einheitsfront ins Wanken geraten. Während gewisse Länder den Ausweg über Staatskredite oder vom Staat garantierte Kredite finden, sind andere zum System der "Teildeckung" übergegangen, d.h. sie garantieren die innert 5 Jahren fälligen Zahlungen, überlassen aber das Risiko für die späteren Fälligkeiten dem Exporteur. Angesichts dieser Lage hat die "Berner Union" im Januar 1961 festgestellt, wenn auch die 5-Jahresgrenze soweit möglich nicht überschritten werden sollte, so könne es doch Umstände geben, welche eine Regierung zwingen, längere Zahlungsziele zu garantieren. Damit ist zweifelsohne eine Bresche in das bisherige System geschlagen worden.

In den Ländern, welche als Konkurrenten der Schweiz vor allem in Frage kommen, geht die Tendenz eindeutig in der Richtung des Angebots längerer Zahlungsfristen. Die Bundesrepublik Deutschland wird Geschäfte mit Zahlungsfristen von über 5 Jahren garantieren, falls andere Länder dies tun. Andererseits hat die Regierung schon bisher im Rahmen zwischenstaatlicher Abkommen umfangreiche Staatskredite oder staatlich garantierte Kredite, vor allem an Entwicklungsländer,

gewährt, die zum grössten Teil an den Bezug deutscher Güter gebunden sind und Laufzeiten von wesentlich mehr als 5 Jahren aufweisen. Frankreich plant eine neue Form der Exportkreditversicherung für Grossprojekte (Elektro- und Hüttenindustrie, Schiffbau usw.), die eine Deckung auf 10 - 15 Jahre vorsieht. Auch Italien schafft gegenwärtig die gesetzlichen Grundlagen für die Finanzierung und Garantierung von Krediten bis zu 10 Jahren und darüber. Grossbritannien hat, um die gespannte Zahlungsbilanzlage durch massive Exportsteigerung zu erleichtern, das System der "Teildeckung" eingeführt und die Voraussetzungen für die Garantierung von langfristigen Darlehen britischer Banken an ausländische Käufer gewisser Kapitalgüter geschaffen. Schweden hat schon heute die Möglichkeit der "Teildeckung", während Holland, Dänemark und Oesterreich offenbar bereit sind, dieses System in Zukunft ebenfalls anzuwenden. Belgien setzte Mitte 1960 neue Erleichterungen für die langfristige Exportfinanzierung in Kraft. In den USA, welche der "Berner Union" nicht angeschlossen sind, haben die Export-Import-Bank und der Development Loan Fund schon bisher Kredite mit einer Laufzeit von 5 - 20 Jahren und mehr für Entwicklungsprojekte gewährt. Seit der Zahlungsbilanzkrise dürfen diese Mittel nur noch für den Bezug amerikanischer Güter verwendet werden.

Diese Darlegungen zeigen deutlich, dass sich auf dem Gebiet der Exportrisikogarantie und Exportfinanzierung eine Entwicklung abzeichnet, der sich auch die Schweiz trotz aller Zurückhaltung nicht wird entziehen können.

- C. Ein allgemeines Abgehen von der bisherigen 5-Jahresregel liegt sicher nicht im Interesse unserer Wirtschaft. Dagegen müssen für gewisse Kapitalgüter mit besonders langer Amortisationsdauer bereits heute aus Konkurrenzgründen Zahlungsfristen von mehr als 5 Jahren eingeräumt werden. Nach den bisherigen Erfahrungen werden aber solche Geschäfte zumeist nur abgeschlossen, wenn der Bund die Exportrisikogarantie gewährt.

Für den Bund als Garantiegeber ist natürlich eine solche Ausdehnung der Kreditfristen an sich unerwünscht. Das Engagement wird dadurch nicht nur langfristiger, sondern es dürfte auch wesentlich ansteigen, weil der langsamere Zahlungseingang zu grösseren Aussenständen führt. Die Verpflichtungen des Bundes aus der Exportrisikogarantie betragen Ende August 1961 rund 1088 Millionen Franken; dazu kommen grundsätzlich in Aussicht gestellte Garantien für Offertgeschäfte im Fakturawert von 627 Millionen Franken, von denen aber erfahrungsgemäss nur rund 20 Prozent zu konkreten Abschlüssen führen. Demgegenüber beläuft sich die bis Ende Juni 1961 (letzte verfügbare Zahlen) aus Gebührenüberschüssen geäuferete Reserve auf nur ca. 22 Millionen Franken oder rund 2 Prozent des Engagements von 1088 Millionen Franken.

- D. Im Zusammenhang mit dem weltweiten Problem der Hilfe an Entwicklungsländer wird auch die Schweiz weiterhin ihren Beitrag an den industriellen Aufbau dieser Gebiete leisten müssen, selbst wenn dies die Einräumung längerer als der bisher üblichen Zahlungsfristen zur Folge haben sollte. Die Gewährung von Bundeskrediten für die Finanzierung der Lieferung von Investitionsgütern sollte nach wie vor vermieden werden. Andererseits wird aber die Industrie weder selbst noch unter Mitwirkung der Banken imstande sein, sich ausschliesslich auf eigenes Risiko derart langfristig zu engagieren.

Die Lösung wird darin liegen, dass der Bund für solche Lieferungen die Exportrisikogarantie zur Verfügung stellt. Dies lässt sich aber im Hinblick auf die damit verbundenen steigenden Risiken nur rechtfertigen, wenn die Industrie ihrerseits bereit ist, eine zusätzliche Leistung in bezug auf die Gebühren zu erbringen. Die Privatwirtschaft, mit welcher das ganze Problem eingehend erörtert wurde, hat sich - in Erkenntnis des Nutzens, den sie aus einer solchen Lösung ziehen kann - mit einer Erhöhung der Gebühren einverstanden erklärt.

Die im Einvernehmen mit der Industrie ausgearbeitete Lösung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

1. Für die Lieferung von Investitionsgütern und Anlagen, die für den wirtschaftlichen Aufbau des Abnehmerlandes von besonderer Bedeutung sind und eine lange Amortisationsdauer rechtfertigen (Kraftwerke, Verkehrs- und Nachrichtenwesen, Häfen, Minen usw., sowie Grundstoffindustrien), kann die Exportrisikogarantie auch gewährt werden, wenn es sich um Zahlungsfristen von mehr als 5 Jahren nach Ablieferung handelt. (Die Dauer der Garantie ist weder im Bundesgesetz vom 26. September 1958 über die Exportrisikogarantie noch in der Vollziehungsverordnung vom 1. Mai 1959 irgendwie beschränkt.) Selbstverständlich bleibt auch bei diesen Geschäften der Entscheid über die Garantiegewährung den in Artikel 18 der Vollziehungsverordnung genannten Bundesstellen vorbehalten.
2. Gebühren: Gemäss Artikel 9, Absatz 1, der zitierten Vollziehungsverordnung wird die Gebühr auf der Garantiesumme berechnet; der Garantiennehmer hat zu entrichten

- Grundgebühr für Garantiesatz von 60 % und Garantiedauer von 6 Monaten	5,0 Promille
- Zuschlag für je 5 % Erhöhung des Garantiesatzes	0,5 "
- Zuschlag für je 6 weitere Monate Garantiedauer	0,5 "

Die Deckung des Schuldnerrisikos ist ohne jeden Zuschlag eingeschlossen, wenn es sich um staatliche oder öffentlich-rechtliche Abnehmer (inkl. "public utilities") handelt oder wenn die Forderung von einer staatlichen Stelle des Abnehmerlandes in irgendeiner Form garantiert ist.

3. In teilweiser Abänderung dieser Regelung sehen wir nun in bezug auf die Garantiedauer vor, für jedes über die ersten 5 Jahre nach Lieferung hinausgehende ganze oder angebrochene Halbjahr den bisherigen Zeitzuschlag auf 1,0 Promille zu erhöhen, d.h. zu verdoppeln.

Nachdem heute schon wertmässig mehr als die Hälfte der gewährten Garantien das Schuldnerisiko einschliessen und in Zukunft noch in vermehrtem Masse öffentlich-rechtliche Institutionen als Abnehmer bzw. Garanten auftreten werden (Entwicklungsländer, Oststaaten), ist auch hier ein besonderer Zuschlag gerechtfertigt. Für die Deckung des Schuldnerrisikos, wie sie heute in den unter Ziffer 2 erwähnten Fällen eingeschlossen ist, wird inskünftig ein Zuschlag in der Höhe von 25 % der aus Grundgebühr, Zuschlag für Erhöhung des Garantiesatzes und Zeitzuschlag errechneten Totalgebühr erhoben.

Bei einem Geschäft mit Garantiedauer von 10 Jahren und einem Garantiesatz von 80 %, einschliesslich Deckung des Schuldner-
risikos, ergibt sich folgender Vergleich:

		<u>geltende Regelung</u>	<u>neue Regelung</u>
		<u>Promille</u>	
Grundgebühr	für Garantiesatz 60 % und Garantiedauer 6 Monate	5,0	5,0
Zuschlag	für höheren Garantiesatz 4 x 0,5 %	2,0	2,0
Zeitzuschlag	für die ersten 5 Jahre, abzüglich die in der Grund- gebühr inbegriffenen 6 Monate: 9 x 0,5 %	4,5	4,5
	für die restlichen 5 Jahre:		
	10 x 0,5 %	5,0	
	10 x 1,0 %		10,0
		<hr/>	<hr/>
		16,5	21,5
Zuschlag für Deckung des Schuldner- risikos 25 %		-	5,4
		<hr/>	<hr/>
	Total	16,5	26,9
		=====	

Trotz dieser Erhöhung werden unsere Gebühren immer noch niedriger sein als in andern Exportländern. Die Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Industrie wird also nicht gefährdet.

Die neue Gebührenregelung erfordert eine Aenderung von Artikel 9, Absatz 1, der Vollziehungsverordnung vom 1. Mai 1959. Wir erlauben uns, auf den beiliegenden Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss zu verweisen.

4. Der neue Gebührensatz von 25 % für die Deckung des Delkredere-
risikos könnte die Exporteure - vor allem bei Lieferungen an Ost-
staaten - veranlassen, auf die Deckung dieses Risikos zu verzich-
ten in der Meinung, wenn ein öffentlich-rechtlicher Abnehmer oder
Garant nicht zahle, so handle es sich um ein von der Garantie
ohnein gedecktes politisches Risiko. Es wäre aber in einem
solchen Schadenfall unmöglich oder mindestens ausserordentlich
schwierig zu beurteilen, ob der Verlust auf Zahlungsunfähigkeit
bzw. Zahlungsverweigerung (Delkredere-Risiko) oder auf eine
staatliche Massnahme (politisches Risiko) zurückzuführen ist.
Im Interesse einer klaren Lösung soll daher bei Lieferungen an
öffentlich-rechtliche Abnehmer oder bei Geschäften, für welche
ein öffentlich-rechtlicher Garant bürgt, die Exportrisikogarantie
nur unter Einschluss des Delkredere-Risikos gewährt werden. In
diesem Sinne ist Artikel 2 der Vollziehungsverordnung durch
folgenden neuen Absatz 4 zu ergänzen:

"Garantien für Lieferungen an öffentlich-rechtliche Abnehmer oder für Lieferungen, für die ein öffentlich-rechtlicher Garant bürgt, werden nur einschliesslich der Deckung des Delkredere-risikos gewährt."

II.

Bei der Anwendung der seit 15. Mai 1959 geltenden Erlasse über die Exportrisikogarantie hat es sich gezeigt, dass folgende Bestimmungen der Vollziehungsverordnung einer gewissen Anpassung bedürfen:

Artikel 3, Absatz 3 lautet heute:

"Das so errechnete Garantiebetroffnis wird nur ausbezahlt, wenn es ein Prozent des Lieferungsbetrages im Sinne von Absatz 1, mindestens aber 500 Franken übersteigt. Bei Globalgarantien im Sinne von Artikel 5 dieser Verordnung wird das Garantiebetroffnis nur ausbezahlt, wenn die gesamten Verluste unter einem Globalentscheid ein Prozent der ausgenützten Garantiesumme, mindestens aber 500 Franken übersteigen."

Diese Vorschrift hatte in der Praxis zur Folge, dass kleinere Firmen, denen Garantien im Rahmen der Globalgarantien von Organisationen der Wirtschaft gewährt wurden, im Schadenfall schlechter gestellt waren als bei Einzelgarantien, weil der Selbstbehalt von einem Prozent für den Gesamtwert der Globalgarantie recht hoch sein konnte. Das im Sinne einer administrativen Vereinfachung geschaffene System der Globalgarantien darf aber keine Verschlechterung der Garantie nach sich ziehen. Um die Teilnehmer an Globalgarantien den Inhabern von Einzelgarantien gleichzustellen, muss der zweite Satz von Artikel 3, Absatz 3, gestrichen werden.

Artikel 9, Absatz 1, letzter Satz

"Verzichtet der Garantiennehmer auf die Deckung des Fabrikationsrisikos, so berechnet sich die Garantiedauer nach der Zeit zwischen dem Versand der Ware und der Fälligkeit der letzten durch die Garantie gedeckten Zahlung."

ist wie folgt neu zu fassen:

"Verzichtet der Garantiennehmer auf die Deckung der Risiken vor Versand (Fabrikationsrisiko, gegebenenfalls Währungsrisiko), so berechnet sich die Garantiedauer nach der Zeit zwischen dem Versand der Ware und der Fälligkeit der letzten durch die Garantie gedeckten Zahlung."

Die neue Fassung geht insofern über den geltenden Wortlaut hinaus, als sie den Garantiennehmer verpflichtet, für die Deckung des Währungsrisikos auch während der Lieferfrist die entsprechenden Zeitzuschläge zu entrichten. Nachdem die Garantie bei auf Fremdwährung lautenden Geschäften das Währungsrisiko von der Eröffnung des Entscheides an deckt, und zwar selbst dann, wenn auf die Deckung des Fabrikationsrisikos verzichtet wurde, rechtfertigt es sich, die Zeitzuschläge vom Beginn der Garantie an zu erheben.

Artikel 9, Absatz 4

"Bei Garantien für Lager im Ausland und Verkäufe ab solchen Lagern wird die Gebühr entweder auf dem Höchstwert des Lagers während der Gültigkeit dieser Garantie oder auf dem Wert der Verkäufe berechnet; massgebend ist der höhere Betrag."

hat insofern nicht ganz befriedigt, als er auf den Höchstwert des Lagers oder auf den Wert der Verkäufe abstellt, wobei der höhere Betrag massgebend ist. Es hat sich gezeigt, dass in einem bestimmten Zeitpunkt während der Gültigkeit der Garantie der Lagerwert plus Zahlungsausstand aus bereits erfolgten Verkäufen höher sein kann als der Höchstwert des Lagers oder der Wert der Verkäufe. Da der Garantienehmer aber nur nach Massgabe der bezahlten Prämie gedeckt ist, läuft er Gefahr, dass sich die Garantie im Schadenfall nicht auf den ganzen Verlust erstreckt. Die nachstehende neue Fassung wird erlauben, die Gebühr auf dem wirklichen Maximalrisiko zu erheben und damit auch die entsprechende Deckung zu gewähren:

"Bei Garantien für Lager im Ausland und Verkäufe ab solchen Lagern wird die Gebühr entweder auf dem Höchstrisiko während der Gültigkeit dieser Garantie (Lagerwert zuzüglich Zahlungs-
ausstand) oder auf dem Gesamtwert der Verkäufe berechnet; massgebend ist der höhere Betrag."

III.

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen

b e a n t r a g e n

wir Ihnen:

1. Von dem vorliegenden Bericht in zustimmendem Sinne Kenntnis zu nehmen;
2. den beiliegenden Entwurf zu einem Bundesratsbeschluss betreffend die Aenderung der Vollziehungsverordnung vom 1. Mai 1959 zum Bundesgesetz über die Exportrisikogarantie zu genehmigen;
3. diesen Bundesratsbeschluss auf den 1961 in Kraft zu setzen und in die Sammlung der Eidgenössischen Gesetze aufzunehmen.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT: EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT:

sig. Bourgknecht

Der Stellvertreter:

sig. Wahlen

P.A. an:

Volkswirtschaftsdepartement (Chef, Generalsekretariat,
Finanzdepartement/5 Biga/3, Handel/10)
Justizdepartement
Politisches Departement